

개인정보보호위원회

결 정

제목 : 「주민등록번호의 사용 제한」 규정 관련 개선 의견

주 문

방송통신위원회 위원장에게 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 ‘「정보통신망법」’ 이라고 함)을 다음과 같은 내용을 반영하여 개선할 것을 권고한다.

1. 「정보통신망법」 제23조의2 제1항 각 호에 따라 예외적으로 주민등록번호를 수집할 수 있는 경우에도 동법 제22조에 따라 원칙적으로 이용자의 동의를 받아야 함을 명확히 할 것
2. 「정보통신망법」 제22조 제2항 제1호 및 제2호에서 규정한 동의 없이 개인정보를 수집·이용할 수 있는 사유가 ‘주민등록번호’의 경우에는 적용되지 않도록 조치할 것
3. 「정보통신망법」 제23조의2 제1항 제3호의 ‘영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집·이용이 불가피한 정보통신서비스 제공자로서 방송통신위원회가 고시하는 경우’에 대한 기준을 대통령령에 구체적으로 제시할 것

이 유

I. 권고 배경

2012년 8월 28일 진보네트워크센터에서 “개인정보보호위원회에 대하여, 개인정보보호법 제8조에 따라 방송통신위원회에 「정보통신망법」 제23조의2 내지 제23조의4에 대하여 개선의견을 의결” 하여 줄 것을 내용으로 개인정보보호위원회에 심의·의결을 요청해 왔다.

그 주요 내용은 ‘2012년 8월 23일 헌법재판소에서 「정보통신망법」상 본인확인제에 대해 위헌결정을 하였고, 동법에서 정보통신서비스 제공자는 원칙적으로 주민등록번호를 사용할 수 없도록 하고 있음에도 불구하고, 동법 제23조의2 제1항 제1호·제3호 및 제23조의2 내지 제23조의4가 방송통신위원회가 특정 정보통신서비스 제공자를 「본인확인기관으로 지정」하거나 또는 「영업상 불가피성을 이유로 고시」한 경우에는 주민등록번호를 사용할 수 있도록 규정한 것은 위헌결정 및 원칙적으로 주민등록번호를 사용할 수 없도록 한 입법 취지를 위반한 것이므로 상기 규정들은 폐지되어야’ 한다는 것이다.

이에 따라 개인정보보호위원회는 민원인의 주장, 소관 부처의 입장 및 관련 위헌결정 내용, 「정보통신망법」 제23조의2 등의 입법 취지 등을 종합적으로 고려하여 심의한 결과, 동 위헌결정과 민원인이 폐지를 주장하는 해당 조항은 관련이 없다는 판단을 하였다.

즉, 동 위헌 결정의 취지는 인터넷 사이트 게시판에 게시물을 올릴 때 게시자가 본인인지 여부를 확인하도록 한 동법 제44조의5 제1항 제2호 등이 표현의 자유 등을 침해하였다는 것이다. 그런데 동법 제23조의2 제1항 제1호 및 제23조의2 내지 제23조의4에서 규정한 「본인확인기관 지정제도」는 정보통신서비스 제공자가 원칙적으로 주민등록번호를 사용할 수 없도록 한 상황에서 불가피하게 주민등록

번호를 사용해야 하는 정보통신서비스 제공자들에게 주민등록번호를 사용하도록 하되 가급적 주민등록번호를 대체할 수 있는 ‘대체수단’을 제공할 수 있도록 하기 위한 것으로 그 입법 목적이 다르다고 할 것이다.

이와 관련하여 본 위원회에서 이 사안과 관련된 규정 및 소관 부처의 입장 등을 검토하는 과정에서 주민등록번호 수집·이용 허가와 관련한 방송통신위원회의 고시 기준 및 주민등록번호 수집·이용에 대한 이용자의 동의 필요 여부 등이 불명확하여 개선할 필요성이 있다고 판단하여 방송통신위원회에 대하여 주문과 같이 권고하기로 결정하였다.

II. 관련 규정

개정 「정보통신망법」은 주민등록번호 수집·이용과 관련하여 “정보통신서비스 제공자는 다음 각 호(1. 제23조의3에 따라 본인확인기관으로 지정받은 경우, 2. 법령에서 이용자의 주민등록번호 수집·이용을 허용하는 경우, 3. 영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집·이용이 불가피한 정보통신서비스 제공자로서 방송통신위원회가 고시하는 경우)의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 이용자의 주민등록번호를 수집·이용할 수 없다.”(제23조의2 제1항)라고 규정하고 있다.

한편, 「정보통신망법」은 위 조항이 추가되기 이전부터 ‘주민등록번호’를 포함한 모든 개인정보의 수집·이용과 관련하여, “정보통신서비스 제공자는 이용자의 개인정보를 이용하려고 수집하는 경우에는 다음 각 호(1. 개인정보의 수집·이용 목적, 2. 수집하는 개인정보의 항목, 3. 개인정보의 보유·이용 기간)의 모든 사항을 이용자에게 알리고

동의를 받아야 한다. 다음 각 호의 어느 하나의 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.(제22조 제1항)”라고 원칙적으로 이용자의 동의를 받도록 규정하고 있다.

다만 “정보통신서비스 제공자는 다음 각 호(1. 정보통신서비스의 제공에 관한 계약을 이행하기 위하여 필요한 개인정보로서 경제적·기술적인 사유로 통상적인 동의를 받는 것이 뚜렷하게 곤란한 경우, 2. 정보통신서비스의 제공에 따른 요금정산을 위하여 필요한 경우, 3. 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우)의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에 따른 동의 없이 이용자의 개인정보를 수집·이용할 수 있다.”(제22조 제2항)라고 규정하여 그 예외를 인정하고 있다.

III. 권고 내용 및 사유

“1. 「정보통신망법」 제23조의2 제1항 각 호에 따라 예외적으로 주민등록번호를 수집할 수 있는 경우에도 동법 제22조에 따라 원칙적으로 이용자의 동의를 받아야 함을 명확히 할 것”

주민등록번호도 개인정보에 포함되므로 개인정보를 수집·이용함에 있어서 원칙적으로 이용자의 동의를 받도록 한 「정보통신망법」 제22조를 따라야 할 것이다. 그런데 동조 제2항은 “이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우(제3호)”에는 이용자의 동의를 받지 않고 개인정보를 수집·이용할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 제23조의2가 제22조 제2항 제3호 즉 ‘특별한 규정’에 해당하여 이용자의 동의를 받지 않아도 되는 것으로 해석될 여지가 있다.

그런데, 위와 같이 정보통신서비스 제공자가 주민등록번호를 수집·이용하는 경우에 「정보통신망법」 제22조에 따른 이용자의 동의가 불필요하다고 해석할 경우에는 일반 개인정보와의 형평성에 문제가 생길 수 있다. 즉 일반 개인정보의 경우 수집·이용에 있어서 제22조에 따라 원칙적으로 이용자의 동의를 받아야 하는데, 주민등록번호에 대해서만 이용자의 동의를 받지 않아도 되는 문제점이 생긴다. 이는 보호의 필요성이 더 큰 주민등록번호를 일반 개인정보보다 더 쉽게 수집하도록 허용하는 결과를 초래하는 것이다.

따라서 제23조의2에 따라 예외적으로 주민등록번호 수집·이용이 허용된 경우에도 제22조에 따라 원칙적으로 이용자의 동의를 받도록 명확하게 규정하여 제23조의2와의 관계를 명확히 할 필요성이 있다.

“2. 「정보통신망법」 제22조 제2항 제1호 및 제2호에서 규정한 동의 없이 개인정보를 수집·이용할 수 있는 사유가 ‘주민등록번호’의 경우에는 적용되지 않도록 조치할 것”

「정보통신망법」 제22조 제2항은 이용자의 동의 없이 개인정보를 수집·이용하는 사유로 ‘1. 계약을 이행하기 위하여 필요한 개인정보로서 경제적·기술적인 사유로 통상적인 동의를 받는 것이 뚜렷하게 곤란한 경우, 2. 요금정산을 위하여 필요한 경우’를 규정하고 있는데, 만일 동 사유를 주민등록번호 수집·이용에도 그대로 적용한다면 주민등록번호를 수집·이용함에 있어서 이용자의 동의를 받지 않는 경우가 광범위하게 늘어나는 문제점이 생길 수 있다.

따라서 ‘제22조 제2항 제1호 및 제2호’가 주민등록번호의 경우에는 적용되지 않도록 명확히 할 필요가 있다.

“3. 「정보통신망법」 제23조의2 제1항 제3호의 ‘영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집·이용이 불가피한 정보통신서비스 제공자로서 방송통신위원회가 고시하는 경우’에 대한 기준을 대통령령에 구체적으로 제시할 것”

개정 「정보통신망법」 제23조의2 제1항 시행에 따라, 정보통신서비스 제공자는 원칙적으로 주민등록번호를 수집·이용할 수 없게 되고, 예외적으로만 수집이 가능하게 되었다. 그 예외적 사유는 “1. 제23조의3에 따라 본인확인기관으로 지정받은 경우, 2. 법령에서 이용자의 주민등록번호 수집·이용을 허용하는 경우, 3. 영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집·이용이 불가피한 정보통신서비스 제공자로서 방송통신위원회가 고시하는 경우”를 말한다.

그런데 「정보통신망법」 제23조의2 제1항 제3호는 주민등록번호 수집·이용을 허용하는 경우의 요건으로 “영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집·이용이 불가피한 정보통신서비스 제공자로서 방송통신위원회가 고시하는 경우”라고만 규정하고 있다. 그 결과 위 개정 조항만으로는 해당 고시에서 구체적으로 어떠한 대상 또는 내용을 규정할 것인지 예상하기 어려운 점이 있다. 이는 주민등록번호를 원칙적으로 사용하지 못하도록 규정한 개정 조항의 취지 및 동 조항의 중요성을 고려할 때에도 적절치 않은 것으로 보인다. 따라서 일반인이 위 개정 조항을 통해 어떠한 경우에 어떠한 정보통신서비스 제공자들이 주민등록번호를 사용할 수 있는지를 어느 정도 예측할 수 있도록 개선할 필요가 있다고 할 것이다.

또한 위 개정 조항은 그 규정 형식이나 내용을 볼 때에 방송통신위원회가 고시를 함에 있어 자의적인 해석을 통해 집행할 수 있는 여지가 있음에도 불구하고 최소한의 제어장치가 없다. 따라서 자의적인 집행을 방지할 수 있는 방안 마련이 추가적으로 필요한 것으로 보인다. 그러한 차원에서 방송통신위원회가 고시할 수 있는 경우에 대한 구체적인 기준을 대통령령에 규정하고, 그 기준에 따라 고시에서 구체적으로 정하는 방안 등에 대해 검토할 필요가 있다고 할 것이다.

2012. 11. 26.

개인정보보호위원회 위원장